

A natureza jurídica da contribuição ao Programa de Assistência Social aos trabalhadores da agroindústria canavieira: direito do trabalhador ou crédito tributário?

Autor: Bruno Takahashi

Juiz Federal Substituto

publicado em 30.08.2012

 [cavitar este artigo]  [imprimir]

Resumo

O presente estudo objetiva analisar a natureza jurídica da contribuição ao Programa de Assistência Social aos trabalhadores da agroindústria canavieira – PAS. Defende-se que se trata de um direito dos trabalhadores ligados à indústria e à agricultura canavieiras, pois o sujeito ativo da obrigação não é a União ou qualquer outro ente federativo, mas sim os próprios trabalhadores industriais e agrícolas das usinas, das destilarias e dos fornecedores do setor canavieiro. A partir dessa premissa, argumenta-se que não devem ser aplicados os princípios constitucionais tributários, mas sim os trabalhistas. Nesse contexto, como se trata de um direito social do trabalhador, não se exige lei complementar para sua instituição, a base de cálculo da obrigação não precisa respeitar o princípio tributário da estrita legalidade e há clara recepção pela Constituição Federal de 1988, dentre outras consequências.

Palavras-chave: Direito do Trabalho. Direito Tributário. Natureza jurídica da contribuição ao PAS. Direito social do trabalhador. Regime aplicável. Características da obrigação.

Sumário: Introdução. 1 Da natureza jurídica da contribuição ao PAS. 2 Da base de cálculo da obrigação. 3 Da recepção do artigo 36 da Lei nº 4.870/65 pela Constituição Federal de 1988. 4 Da inexistência de afronta ao princípio da isonomia. 5 Da extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

A Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965, dispõe sobre a produção açucareira, a receita do Instituto do Açúcar e do Alcool e sua aplicação e dá outras providências. Entre estas prevê o chamado Programa de Assistência Social aos trabalhadores da agroindústria canavieira – PAS. Com base em tal diploma legal, o Ministério Público Federal vem ajuizando ações civis públicas com o objetivo de determinar que a União fiscalize a efetiva e correta aplicação da contribuição decorrente do PAS, bem como que as indústrias canavieiras igualmente comprovem o cumprimento desse programa assistencial, valendo-se da sua legitimidade ativa estabelecida pelos artigos 129, III, da Constituição Federal e 5º, inciso II, d, da Lei Complementar 75/93.

Em tais casos, o órgão ministerial sustenta, em síntese, que: a) a obrigação da União em fiscalizar a efetiva aplicação dos recursos que deveriam ser pagos pelo PAS subsiste mesmo com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool pela Lei nº 8.029/90; b) a disposição do artigo 36 da Lei nº 4.870/65 é um direito dos trabalhadores ligados à indústria e à agricultura canavieiras e não uma obrigação de natureza tributária; c) a aplicação do PAS apenas aos trabalhadores ligados ao setor sucroalcooleiro não fere o princípio da isonomia, tendo em vista o alto grau de insalubridade, periculosidade e penosidade a que estão sujeitos tais trabalhadores; d) a inexistência de legislação específica que ampare trabalhadores de outros setores que estejam em situação semelhante não

implica subtração do direito daqueles que trabalham no setor sucroalcooleiro; e) o PAS é um direito do trabalhador estabelecido por lei, o que impõe o seu cumprimento pelo empregador; f) o PAS é ainda um direito ligado à saúde e à assistência social, podendo ser analisado à luz das normas referentes à seguridade social, especialmente os artigos 194, 195 e 198; g) na medida em que se trata de obrigação de aplicar recursos em benefício da saúde do trabalhador como benefício deste, descaberia alegar a desregulamentação e a ausência de benefícios governamentais para o setor como contraprestação à exigência; h) na medida em que não se trata de obrigação tributária, perderia relevância a ausência de base de cálculo que, de todo modo, é determinada pela lei, no mínimo, a 1% sobre o valor oficial do açúcar e da tonelada de cana e a 2% sobre o valor oficial do litro de álcool; i) diante da desregulamentação da economia, a referência a preço oficial deve ser substituída ao preço de mercado, já que isso seria uma decisão oficial; j) a alínea *o* do § 9º do artigo 28 da Lei nº 8.212/91, com redação dada pela Lei nº 9.528/97, demonstraria a recepção e a ratificação da norma pelo legislador.

O presente trabalho pretende discorrer sobre tais questões, de modo a aferir se subsiste ou não a obrigação Programa de Assistência Social aos trabalhadores da agroindústria canavieira – PAS.

1 Da natureza jurídica da contribuição ao PAS

O principal questionamento acerca da matéria envolve a natureza da obrigação estabelecida pelo artigo 36 da Lei nº 4.870/65. Os artigos 35 e 36 estão incluídos no capítulo V do referido diploma legal, que trata da assistência aos trabalhadores:

“CAPÍTULO V

Da Assistência aos Trabalhadores

Art 35. A parcela resultante do percentual estabelecido na alínea *b* do art. 23 será aplicada em programas de assistência social aos trabalhadores da agroindústria canavieira, tendo por objeto:

a) higiene e saúde, por meio de assistência médica, hospitalar e farmacêutica, bem como à maternidade e à infância, complementando a assistência prestada pelas usinas e pelos fornecedores de cana;

b) complementação dos programas de educação profissional e de tipo médio gratuitos;

c) estímulo e financiamento a cooperativas de consumo;

d) financiamento de culturas de subsistência nas áreas de terras utilizadas pelos trabalhadores rurais, de acordo com o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 6.969, de 19 de outubro de 1944;

e) promoção e estímulo de programas educativos, culturais e de recreação.

Art 36. Ficam os produtores de cana, açúcar e álcool obrigados a aplicar, em benefício dos trabalhadores industriais e agrícolas das usinas, das destilarias e dos fornecedores, em serviços de assistências médica, hospitalar, farmacêutica e social, importância correspondente, **no mínimo**, às seguintes percentagens:

a) de 1% (um por cento) sobre preço oficial de saco de açúcar de 60 (sessenta) quilos, de qualquer tipo, revogado o disposto no art. 8º do Decreto-Lei nº 9.827, de 10 de setembro de 1946;

b) de 1% (um por cento) sobre o valor oficial da tonelada de cana entregue, a qualquer título, às usinas, destilarias anexas ou autônomas, pelos fornecedores ou lavradores da referida matéria;

c) de 2% (dois por cento) sobre o valor oficial do litro de álcool de qualquer tipo produzido nas destilarias.

§ 1º Os recursos previstos neste artigo serão aplicados diretamente pelas usinas, pelas destilarias e pelos fornecedores de cana, individualmente ou por meio das respectivas associações de classe, mediante plano de sua iniciativa, submetido à aprovação e à fiscalização do IAA.

§ 2º Ficam as usinas obrigadas a descontar e recolher, até o dia 15 do mês seguinte, a taxa de que trata a alínea b deste artigo, depositando seu produto em conta vinculada, em estabelecimento indicado pelo órgão específico da classe dos fornecedores e à sua ordem.

O descumprimento dessa obrigação acarretará a multa de 50% (cinquenta por cento) da importância retida, até o prazo de 30 (trinta) dias, e mais 20% (vinte por cento) sobre aquela importância, por mês excedente.

§ 3º A falta de aplicação total ou parcial dos recursos previstos neste artigo sujeita o infrator à multa equivalente ao dobro da importância que tiver deixado de aplicar.” (destaque nosso)

O que se observa, assim, é que tanto o artigo 35 como o artigo 36 destinam valores para serviços de assistências médica, hospitalar, farmacêutica e social para trabalhadores do setor da agroindústria canavieira.

No entanto, o artigo 35 faz referência ao artigo 23, *b*, que por sua vez remete ao artigo 22, *a* e *b*, que faz nova remissão ao artigo 20, I e §1º:

“Art 23. As parcelas referidas nas letras *a* e *b* do artigo anterior terão a seguinte aplicação:

(...)

b) até 10% (dez por cento) para financiamento e custeio de **serviços de assistência aos trabalhadores da agroindústria canavieira e aos seus dependentes;**

Art 22. A receita líquida **da taxa a que se refere o art. 20, inciso I, desta lei**, deduzida a parcela mencionada no § 1º do mesmo artigo, terá a seguinte aplicação:

a) parcela correspondente até 45% (quarenta e cinco por cento) será destinada à região Norte-Nordeste; (*vide* Decreto-Lei nº 56, de 18.11.1966)

b) parcela correspondente até 30% (trinta por cento) será destinada à região Centro Sul; (*vide* Decreto-Lei nº 56, de 18.11.1966)

Art 20. A receita do IAA será constituída pelos seguintes recursos:

I – do produto da taxa de 10% (dez por cento) sobre o preço oficial do saco de açúcar de sessenta quilos, de qualquer tipo;

(...)

§ 1º da receita prevista neste artigo, inciso I, III, V e VI, serão deduzidos até 25% (vinte e cinco por cento) do seu valor global para atender às despesas com o custeio da administração geral do IAA.” (destaque nosso)

Dessa forma, o que se observa é que o artigo 35, trata propriamente de uma contribuição social, ou seja, de um tributo, que tinha como base de cálculo o preço oficial do saco de açúcar de sessenta quilos (artigo 20, I) a ser destinado, entre outras finalidades, para o financiamento e o custeio de serviços de assistência aos trabalhadores da agroindústria canavieira e a seus dependentes.

Posteriormente, os citados artigos 20, 22 e 23 foram revogados pelo Decreto-Lei 308, de 28.02.1967, que extinguiu o tributo de que tratava o artigo 20, bem como criou as seguintes contribuições na forma do seu artigo 3º:

"Art 3º Para custeio da intervenção da União, por meio do Instituto do Açúcar e do Alcool, na economia canavieira nacional, ficam criadas, na forma prevista no artigo 157, § 9º, da Constituição Federal, de 25 de janeiro de 1967, as seguintes contribuições:

I – de até NCr\$ 1,57 (um cruzeiro novo e cinquenta e sete centavos) por saco de açúcar de 60 (sessenta) quilos destinados ao consumo interno do País.

II – de até NCr\$ 0,01 (um centavo) de cruzeiro novo por litro de qualquer tipo e graduação destinado ao consumo interno, excluído o álcool anidro para mistura carburante.

1º As contribuições a que se refere este artigo serão proporcionalmente corrigidas pela Comissão Executiva do Instituto do Açúcar e do Alcool em função da variação dos preços do açúcar e do álcool, fixados para o mercado nacional.

§ 2º Quando o açúcar for acondicionado em sacos de peso inferior a 60 (sessenta) quilos ou a granel, a forma do parágrafo único do artigo 11 do Decreto-Lei nº 56, de 18 de novembro de 1966, as contribuições a que se refere este artigo serão cobradas sobre as porções de 60 (sessenta) quilos, ou proporcionalmente quando se tratar de parcelas superiores.

§ 3º A produção e a comercialização do açúcar líquido e do mel rico concentrado, desde que resultem da utilização da cana-de-açúcar, estarão sujeitas ao mesmo regime legal da disciplina da produção açucareira e do sistema de cobrança das contribuições na forma que for estabelecida em resolução da Comissão Executiva."

No entanto, restou expresso em seu artigo 8º:

"Art 8º **Ficam mantidas como encargos da produção as contribuições a que se referem os artigos 36, alíneas a a c,** e 64 da Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965. (destaque nosso)

Assim sendo, a extinção da contribuição prevista nos artigos 20, 22, 23 e 35 da Lei nº 4.870/65 não alterou o regime da imposição previsto no artigo 36 do mesmo diploma legal.

Tal elemento já indica que se estava diante de duas obrigações paralelas, embora com o objetivo comum de destinar valores para serviços de assistências médica, hospitalar, farmacêutica e social para trabalhadores do setor da agroindústria canavieira: a) obrigação tributária consistente no pagamento da contribuição prevista no artigo 20, com destinação dada pelos artigos 22, 23 e 35; b) obrigação prevista no artigo 36, impondo diretamente às usinas que descontem e recolham, até o dia 15 do mês seguinte, os valores previstos no referido dispositivo, depositando seu produto em conta vinculada em estabelecimento indicado pelo órgão específico da classe dos fornecedores e à sua ordem.

A existência de obrigação tributária com a mesma finalidade já é indício de que a imposição do artigo 36 teria uma natureza diversa. Tal inferência é confirmada a partir da análise da sua estrutura normativa.

Como é sabido, o conceito de tributo é trazido pelo Código Tributário Nacional em seu artigo 3º nos seguintes termos:

"Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada."

Na hipótese em estudo, não se nega que o artigo 36 veicula norma que estabelece obrigação que pode ser expressa em moeda, não decorre de ato ilícito, foi instituída pela Lei nº 4.870/65, é compulsória (inclusive prevendo multa para o inadimplente nos termos do seu § 2º) e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, considerando-se a necessidade de sua fiscalização pelo IAA ou por outro órgão que o venha a substituir.

No entanto, é firme o entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido da insuficiência do conceito previsto no CTN, na medida em que ausente uma relevante característica do conceito de tributo, qual seja, a sua **natureza de receita pública derivada**.

Isso decorre do próprio conceito de receita pública derivada, que, segundo Alexandre Rossato da Silva Ávila,⁽¹⁾

“resultam do poder de império do Estado. São transferências compulsórias, quando o Estado utiliza o seu poder fiscal. As receitas derivadas, para ALIOMAR BALEEIRO, são 'caracterizadas pelo constrangimento legal para a sua arrecadação – contam-se os tributos e as penas pecuniárias –, em resumo, rendas que o Estado colhe no setor privado, por ato de autoridade, subdividindo-se os primeiros em: a) impostos; b) taxas; c) contribuição de melhoria; d) contribuições para fiscais.”

Nesse aspecto, o conceito do artigo 3º do CTN deve ser completado pelo conceito não excludente do artigo 9º da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

"Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e as contribuições nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinado-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades". (destaque nosso)

Tal posicionamento é perfilhado, entre outros, por Hugo de Brito Machado. **(2)** No mesmo sentido, Luciano Amaro⁽³⁾ reformula a definição de tributo, conceituando-o como "a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público". Mais adiante, explicita a expressão final do conceito da seguinte forma:

“nosso conceito especifica o credor da obrigação: o Estado ou outras entidades não estatais que persigam fins de interesse público. Assim, restam excluídas do conceito de tributo certas prestações, como a de alimentos, **ou a de pagar gratificação natalina aos empregados**, não obstante se trate de obrigações impostas pela lei, e não deveres estabelecidos pela vontade das partes.” (destaque nosso)

O que se observa, assim, é que o artigo 36 da Lei nº 4.870/65 traduz em uma obrigação trabalhista a cargo de uma categoria específica de empregadores ou tomadores de serviço: os produtores de cana, açúcar e álcool. Tais são os sujeitos passivos da obrigação que devem aplicar recursos diretamente ou por meio de associações de classe, mediante plano de sua iniciativa a ser submetido à aprovação e à fiscalização do IAA (§ 1º) ou então mediante depósito em conta vinculada em estabelecimento indicado pelo órgão específico da classe dos fornecedores e à sua ordem (§ 2º). O sujeito ativo seriam os próprios trabalhadores.

Em que pese a existência de opiniões no sentido da supressão do § 1º em razão do disposto no § 2º, tem-se que ambos são perfeitamente compatíveis e adequados à finalidade da lei de propiciar assistência médica, hospitalar, farmacêutica e social aos trabalhadores do setor canavieiro. De fato, a eventual multiplicidade de planos a serem apreciados pelo órgão que substituiu o IAA ou a pulverização de recursos,

por si só, não constitui óbice para a incidência do § 1º. Outrossim, o § 1º tem ainda a vantagem de propiciar maior fiscalização quanto à adequada aplicação dos recursos de acordo com a finalidade da lei em cada situação em concreto.

Em síntese, a diferenciação entre a obrigação tributária do artigo 35 e a obrigação trabalhista do artigo 36 decorre, sobretudo, do sujeito ativo. Enquanto o artigo 35 veiculava contribuição devida à União para composição da receita do extinto IAA, o artigo 36 traduz imposição devida aos trabalhadores industriais e agrícolas das usinas, das destilarias e dos fornecedores do setor canavieiro.

Trata-se, assim, de obrigação semelhante à das contribuições ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, com a diferenciação de que a conta vinculada não é feita em nome de um empregado em particular, mas sim da coletividade de trabalhadores do setor canavieiro e vinculados a determinada empresa.

Destaca-se, por isso, que a natureza não tributária da contribuição ao FGTS já foi consagrada no enunciado da Súmula 57 do E. TRF4, que sujeita tal vantagem a prazo prescricional próprio estabelecido por lei ordinária: “57. As ações de cobrança de correção monetária das contas vinculadas do FGTS sujeitam-se ao prazo prescricional de trinta anos”.

Dessa forma, não há que se exigir lei complementar para sua criação, por não se tratar de nova contribuição para a seguridade social. Por isso também, descabe o argumento de que somente a União poderia criar e arrecadar tal contribuição.

Além disso, não procede o argumento de que o valor da contribuição seria incorporado ao preço final da mercadoria, onerando o consumidor em geral. De fato, direitos trabalhistas como férias, FGTS ou adicionais, dentre outros, são comumente considerados pelo empregador quando da análise do custo do produto a ser oferecido ao mercado e, nem por isso, podem ser considerados indevidos, ainda que beneficiem um grupo específico de trabalhadores.

Tratando-se de direito trabalhista e não de obrigação tributária, perde relevância ainda a discussão se se trata de obrigação de fazer, na medida em que nada impede a existência de uma obrigação trabalhista de dar, como a gratificação natalina, o terço constitucional de férias ou os diversos adicionais existentes na legislação.

A partir da premissa de que se trata de uma obrigação social de natureza trabalhista, cabem as seguintes observações.

2 Da base de cálculo da obrigação

As alíneas *a* a *c* do artigo 36 estabelecem os percentuais mínimos a serem aplicados para o Programa de Assistência Social aos trabalhadores da agroindústria canavieira – PAS. Ocorre que tais percentuais foram fixados originariamente sobre preços oficiais, sendo notório o processo de desregulamentação da economia a partir do advento da Constituição Federal de 1988.

A pergunta que se impõe então é se a extinção dos preços oficiais impediria a aplicação do artigo 36 da Lei nº 4.870/65. Entende-se que a resposta é negativa.

Isso porque, caso se tratasse de obrigação tributária, a extinção dos preços oficiais impediria, de fato, a cobrança da imposição. O princípio da legalidade estrita em matéria tributária, consagrado no artigo 150, I, da Constituição Federal, afastaria a possibilidade de alteração no conceito de “preço oficial” por norma infralegal, como portarias ou decretos.

No entanto, uma vez consagrada a natureza trabalhista da obrigação, perde relevância a alegada ausência de base de cálculo.

De fato, tratando-se de obrigação trabalhista, incidem os princípios da proteção do obreiro e da primazia da realidade sobre a forma, conforme amplamente consagrados na doutrina(4) e na jurisprudência.

Assim sendo, a extinção dos preços oficiais não é óbice para o implemento do disposto no artigo 36. Isso porque o artigo 36, *caput*, refere-se à aplicação de importância correspondente "**no mínimo**" aos percentuais que especifica. Em outros termos, o fato de se tratar de obrigação trabalhista indica que as alíneas apenas traçavam parâmetros gerais para o que viria a ser considerado o mínimo, mas não o valor exato da obrigação.

A extinção dos preços oficiais, então, não ensejaria a extinção da obrigação, mas apenas a sua inexigibilidade com base em tais preços oficiais. Dessa forma, nada impediria que novos percentuais fossem estabelecidos de modo a regulamentar o próprio dispositivo legal.

Nesse contexto é que foi editada a Portaria 304/95 do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, que assim estabelece em seu artigo 2º:

"Art. 2º Para efeitos dos cálculos das contribuições de que trata o artigo anterior, consideram-se preços oficiais:

a) do saco de açúcar de qualquer tipo, de cinquenta quilos, ainda que acondicionado em sacos de pesos diferentes: o seu preço de liquidação, excluídos os tributos e os encargos sobre ele incidentes;

b) da tonelada de cana: o seu preço básico estadual, no campo;

c) do litro de álcool de qualquer tipo: o preço da venda, excluídos os tributos e outros encargos sobre eles incidentes."

Assim sendo, os planos deverão ser elaborados de acordo com a legislação pertinente, inclusive a de caráter infralegal, e encaminhados à União para aprovação e fiscalização.

3 Da recepção do artigo 36 da Lei nº 4.870/65 pela Constituição Federal de 1988

Nesse contexto, analisados os aspectos pertinentes da obrigação prevista no artigo 36 da Lei nº 4.870/65, fica evidenciado o seu caráter de direito social do trabalhador.

No mesmo sentido, cabe destacar o seguinte trecho da decisão liminar proferida pelo Eminentíssimo Juiz Federal Mauro Spalding nos autos 2006.70.13.002731-9(5):

"Percebe-se claramente que a tutela jurisdicional aqui invocada **tem por objeto direitos coletivos dos trabalhadores**, não dizendo respeito, especificamente, aos direitos previdenciários. Importa distinguir previdência e assistência sociais dos chamados direitos sociais, estes mais amplos e abrangentes do que aquelas, nos termos da própria Constituição da República:

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, **a saúde**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da lei, mediante recursos

provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa ou da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

(...)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e aos dependentes, observado o disposto no § 2º.

(...)

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A natureza trabalhista da obrigação contida na Lei nº 4.870/65 pode ser definida por contraste aos dispositivos constitucionais citados. Primeiro, tem por fonte a própria produção canavieira, cabendo à agroindústria fazer a correta destinação, apresentando o referido plano à autoridade governamental. Não há aí qualquer atuação do poder público quanto à apuração do montante ou de sua cobrança. Apenas avaliação do plano e fiscalização de seu cumprimento. Note-se que as alíneas do inciso I do art. 195 já estão devidamente cobertas por contribuições sociais, não se admitindo o *bis in idem*.

(...)

Em segundo lugar, trata-se de direito exclusivo de uma categoria de

trabalhadores – os empregados do setor sucroalcooleiro –, não integrando qualquer regime geral. Convém destacar que a elaboração e a efetivação do referido plano não depende de contribuição dos trabalhadores, nem tem por base de cálculo os pagamentos feitos a eles. Assim, ausente também o caráter contributivo.

Terceiro, o referido plano não integra a chamada assistência social. Seja porque dirigido a uma categoria específica de trabalhadores –, e não a quem necessitar – seja porque esses trabalhadores não estão em nenhuma das situações previstas nos incisos do art. 203." (destaque nosso)

Acrescente-se ainda que, não sendo de caráter universal, é antes um direito social de trabalhadores do setor da agroindústria canavieira que uma prestação abrangida pelo subsistema da saúde (artigos 196 e seguintes da CF) ou da assistência social (artigos 203 e seguintes da CF).

Tratando-se, assim, de direito social de uma classe de trabalhadores, é evidente a sua recepção pela Constituição Federal de 1988, considerando-se que a própria redação do artigo 7º, *caput*, deixa evidenciado que o rol de direitos do trabalhador expressos nos seus incisos não é taxativo:

"Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, **além de outros que visem à melhoria de sua condição social:**

(...)" (destaque nosso)

Dessa forma, refutam-se os argumentos no sentido de que não haveria como se legitimar a obrigatoriedade de manutenção direta de serviços de seguridade ou assistência social ao particular, uma vez que é patente a atribuição das usinas em zelar pelos direitos dos trabalhadores do setor canavieiro.

A propósito, cabe destacar trecho da decisão proferida pelo Eminentíssimo Juiz Federal Substituto José Maurício Lourenço, na apreciação do pedido de tutela antecipada nos autos 2007.61.17.001918-0 ajuizado perante a 1ª Vara da 17ª Subseção Judiciária de Jaú(6):

"É por demais consabido que os direitos sociais são considerados como direitos de segunda geração na tão propalada classificação dos direitos humanos.

(...)

A quase totalidade da doutrina constitucional entende que os direitos sociais estampados nos artigos 6º a 11 da CF/88 têm natureza de cláusula pétrea, não podendo ser revogados sequer por emenda à Constituição.

Disso decorre que não podem ser direitos que, malgrado reconhecidos, sejam desprovidos de qualquer eficácia no mundo fático, caindo, por conseguinte, no vazio das ideias abstratas.

(...)

Além disso, especificamente no que se refere aos direitos sociais trabalhistas, também a Constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a sua Declaração de Princípios de 1998, e o PIDESC – Pacto Internacional de Desenvolvimento Econômico e Social asseguram tal *status* de fundamental aos direitos humanos ao trabalho.

De outro giro, na seara dos direitos humanos fundamentais vige o princípio do não retrocesso social, agora previsto expressamente no Pacto de São Salvador, ratificado recentemente pelo Brasil. Por esse pacto, os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e implementados, não admitem retrocesso e, além disso, devem, obrigatoriamente, ser reconhecidos progressivamente pelos países signatários.

Assim, tem-se que a contribuição ao **PAS** prevista na Lei nº 4.870/65, destinada aos trabalhadores da indústria canavieira, foi recepcionada pelo art. 7º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 como direito social, que prevê:

‘São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:’

Por aí se vê que o rol do art. 7º não é taxativo, mas meramente exemplificativo, admitindo outros direitos sociais em favor dos trabalhadores rurais." (destaque nosso)

Assim sendo, a desregulamentação do setor não altera o direito social criado pela lei, ainda mais se considerada a manutenção da situação precária dos trabalhadores da agroindústria canavieira em geral, bem como o princípio do não retrocesso.

Em outros termos, não se trata, assim, de direito que somente se justificava em razão da rígida intervenção incentivadora do Estado no setor. Por isso, não se exige como contrapartida o incentivo governamental ou a prévia fonte de custeio.

Além disso, considerando que se trata de obrigação legal, não há que se falar em norma de caráter discricionário. Dessa forma, impõe-se seu cumprimento pelo empregador, cabendo a fiscalização pelo órgão próprio da União.

4 Da inexistência de afronta ao princípio da isonomia

Não procede ainda a alegação de que haveria afronta à isonomia, na medida em que o setor sucroalcooleiro seria sobrecarregado em relação aos demais.

É sabido que o princípio da isonomia pressupõe o tratamento desigual de situações desiguais. Assim sendo, no caso, a imposição de obrigação específica para o setor decorre de suas próprias particularidades.

De fato, são frequentes na imprensa as notícias acerca do trabalho degradante desenvolvido no setor em questão.

Exemplificativamente, em 29 de abril de 2009, a Folha Online veiculou informação no sentido de que o setor sucroalcooleiro teria novamente liderado o *ranking* de denúncias de trabalho escravo no país em 2008, de acordo com pesquisa da Comissão pastoral da Terra, respondendo por 36% das denúncias envolvendo situações de trabalho degradante.(7)

Já em 29 de abril de 2008 foi noticiado pelo mesmo órgão de imprensa que o número de acidentes do trabalho em usinas de açúcar em 2006 teria superado os da construção civil. Segundo o levantamento, teria havido 14.332 acidentes em usinas de açúcar em tal ano, enquanto, na construção civil, teriam sido 13.968. Foram ainda registradas 8.789 ocorrências relativas ao cultivo de cana. Entre os fatores de riscos, indicaram-se as caldeiras nas usinas e o manuseio de foices e o carregamento de peso nas lavouras.(8)

É notório, ainda, que as condições em que expostos os trabalhadores do setor provocam a redução do período de aptidão para o trabalho, ensejando o surgimento de diversas moléstias na coluna, nos braços ou nos ombros.

Dessa forma, a aplicação do PAS apenas aos trabalhadores ligados à agroindústria canavieira não fere o princípio da isonomia, tendo em vista o alto grau de insalubridade, periculosidade e penosidade a que estão sujeitos tais trabalhadores. Ademais, a ausência de legislação semelhante para trabalhadores de outro setor não implica impossibilidade de proteção àqueles que trabalham no setor canavieiro.

5 Da extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool

Por fim, cabe ressaltar ainda que a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e pelo Decreto nº 99.240, de 7 de maio de 1990, não exime a União de proceder a seu dever de fiscalização, sobretudo em relação à aprovação do plano e à sua execução pelas empresas do setor.

Isso porque a extinção de determinado órgão da Administração Pública Federal não implica, por si só, a extinção da obrigação legalmente imposta.

Outrossim, a evolução legislativa indica que as atribuições do Instituto do Açúcar e do Alcool foram transferidas para outros órgãos. Assim, é comum a alegação da União(9) no sentido de que após a extinção do IAA, em um primeiro momento (após maio/90), coube ao então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (hoje Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior – MP 1.795/99) a fiscalização do PAS, celebrando-se Convênio (nº 01/95) com a Secretaria de Estado da Família, da Criança e do Bem-Estar Social, objetivando estabelecer ações voltadas à fiscalização do citado programa. Posteriormente, por força da Medida Provisória nº 1.191/99, a administração e a fiscalização do PAS passaram à esfera de competências do Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento.

Além disso, tratando-se de norma afeta a direito dos trabalhadores, referido plano deverá ser encaminhado também ao Ministério do Trabalho, por meio da Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT. Eventuais modificações nos órgãos internos deverá ser informada pela própria União às empresas objeto de fiscalização.

Conclusão

Desse modo, pela análise da legislação existente sobre o tema, conclui-se que a contribuição ao Programa de Assistência Social aos trabalhadores da agroindústria canavieira – PAS é um direito social dos trabalhadores ligados à indústria e à agricultura canavieiras, e não uma obrigação tributária. Isso porque o sujeito ativo da obrigação não é a União ou qualquer outro ente federativo, mas sim os próprios trabalhadores industriais e agrícolas das usinas, das destilarias e dos fornecedores do setor canavieiro.

A partir dessa premissa, fica claro que não devem ser aplicados os princípios tributários. Em contrapartida, devem ser observados os princípios mais caros ao Direito do Trabalho, especialmente o da primazia da realidade e o da proteção do trabalhador.

Disso decorre ainda que:

a) como se trata de um direito social do trabalhador, não se exige lei complementar para sua criação nem a União detém competência exclusiva para a sua criação e a sua arrecadação;

b) a base de cálculo da obrigação não precisa respeitar o princípio tributário da estrita legalidade, podendo haver a cobrança mesmo após a extinção dos preços oficiais;

c) tratando-se, de direito social de uma classe de trabalhadores, é evidente a sua recepção pela Constituição Federal de 1988, considerando-se que a própria redação do artigo 7º, *caput*, deixa evidenciado que o rol de direitos do trabalhador expressos nos seus incisos não é taxativo;

d) não há violação ao princípio da isonomia, na medida em que os trabalhadores do setor sucroalcooleiro apresentam características próprias que os tornam mais sobrecarregados que os de outros setores;

e) a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA não exime a União de proceder a seu dever de fiscalização, na medida em que a extinção de determinado órgão da Administração Pública Federal não implica, por si só, a extinção da obrigação legalmente imposta.

Referências bibliográficas

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

BÄCHTOLD, Felipe. Acidente de trabalho em usinas superam o da construção civil. **Folha Online**, São Paulo, 29 abr. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u396798.shtml>> Acesso em: 10 set. 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, Américo Pla. **Princípios de Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2004.

SETOR da cana lidera denúncias de trabalho escravo em 2008, aponta pesquisa. **Folha Online**, São Paulo, 29 abr. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u558087.shtml>> Acesso em: 10 set. 2009.

Notas

1. **Curso de Direito Tributário**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 18.

2. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 85-6.

3. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 25-7.

4. Entre outros, *vide* RODRIGUES, Américo Pla. **Princípios de Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2004.

5. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfpr&documento=1056117&DocComposto=&Sequencia=&hash=c86442c5c301599bd9bd73dfe990e9fb> Acesso em: 22 jul. 2011.

6. Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCS/decisooes/2007/28112007usinas.pdf>> Acesso em: 22 jul. 2011.

7. Setor da cana lidera denúncias de trabalho escravo em 2008, aponta pesquisa. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u558087.shtml>> Acesso em: 10 set. 2009.

8. Acidente de trabalho em usinas superam o da construção civil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u396798.shtml>> Acesso em: 10 set. 2009.

9. *Vide* manifestação realizada às fls. 234/235 dos autos 2006.70.13.002731-9/PR.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023: 2002/ABNT):

TAKAHASHI, Bruno. A natureza jurídica da contribuição ao Programa de Assistência Social aos trabalhadores da agroindústria canaveira: direito do trabalhador ou crédito tributário?. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 49, ago. 2012. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao049/bruno_takahashi.html> Acesso em: 18 set. 2012.

